

**MARIO OCCHIPINTI**

*(Sottosegretario di Stato al Ministero dei Trasporti e della Navigazione)*

## POLITICHE ISTITUZIONALI E GOVERNO DELLE NUOVE TECNOLOGIE DEI TRASPORTI IN ITALIA

Volevo porgere il mio saluto a tutti, chiaramente al direttore del CUST, professore Fanara, ma anche a tutti voi, Signore e Signori, per questa iniziativa sicuramente lodevole, che già da qualche anno rappresenta un appuntamento importante in questo angolo di Sicilia che mi è caro e per il cui territorio si intende lavorare per migliorare la capacità di accoglienza.

Io porgo le mie scuse se non potrò assistere ai lavori dell'intera mattinata perché è in corso una visita con alcuni operatori statunitensi, insieme al Console della Virginia, per poter lanciare il porto di Pozzallo come possibile *hub* portuale nel Canale di Sicilia. Stiamo tentando in tutti i modi di porre i riflettori su questo porto, che è ancora un "porto vergine", sia come struttura portuale, sia come retroporto, che con oltre 400 ettari di superficie può diventare una grossa realtà per insediamenti produttivi.

Il mio intervento dovrebbe affrontare gli aspetti connessi alle politiche istituzionali ed al governo delle nuove tecnologie dei trasporti in Italia; si tratta, evidentemente, di un argomento che è stato affrontato sotto una pluralità di profili nel nuovo Piano Generale dei Trasporti, al quale sono dedicate altre relazioni. A queste devo evidentemente rinviare per quanto concerne la trattazione delle questioni specifiche di carattere tecnico e dottrinale, che evidentemente trascendono rispetto a quelli che sono i miei compiti, ma che comun-

que saranno certamente sviluppati dagli autorevoli relatori qui presenti.

Io credo di potermi limitare a dare testimonianza dell'impegno del Governo al fine del raggiungimento degli obiettivi individuati nel secondo piano nazionale dei trasporti, dovendo conciliare le esigenze di mobilità, e più in generale di efficienza del sistema dei trasporti, con quelle che concernono la sicurezza e la salvaguardia dell'ambiente. Sotto quest'ultimo profilo, come è stato esattamente evidenziato in vari documenti, nel solco dei risultati raggiunti con le conferenze sullo sviluppo sostenibile di Stoccolma e di Rio de Janeiro, occorre ridurre l'impatto ambientale delle attività di trasporto e di navigazione. La relazione dell'Agenzia Europea dell'Ambiente dal titolo "L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000" rileva come il trasporto costituisca il settore potenzialmente più pregiudizievole per il raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale dell'Unione Europea. Ed indicazioni in senso analogo sono altresì reperibili nel nuovo piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, predisposto dal Ministero dell'Ambiente e dall'ENEA.

Ed all'obiettivo della riduzione dell'impatto ambientale è imprescindibilmente collegato anche quello del raggiungimento di sempre più elevati standard di sicurezza, il che porta alla necessità di stabilire una cooperazione fra Ministero dei Trasporti e della Navigazione e Ministero dell'Ambiente. Peraltro, tanto le finalità di salvaguardia dell'ambiente che quelle di sicurezza dei trasporti possono essere efficacemente perseguite soltanto attraverso iniziative che non restino circoscritte nell'ambito dei confini nazionali. Ciò porta, da un lato, ad una politica comune europea su tali aspetti e, dall'altro, alla necessità di una cooperazione, sia a livello internazionale/regionale (per quanto concerne in particolare l'Italia, occorre tener conto della cooperazione a livello mediterraneo), sia a livello universale, in particolare attraverso l'opera delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite con competenza nel settore. Mi riferisco, evidentemente, per quanto concerne la navigazione, in particolare all'organizzazione marittima internazionale - IMO - con sede a Londra, ed all'organizzazione dell'aviazione civile

internazionale - ICAO - con sede a Montreal. Naturalmente, deve tenersi presente l'apporto di altre organizzazioni su aspetti più specifici, come, in particolare, quella che concerne il lavoro a bordo (che ha indubitabilmente forti riflessi sui temi in discorso), l'ILO (*International Labour Organization*).

In tali sedi è avvertita particolarmente l'esigenza di adeguare la normativa ai nuovi standard che siano stati raggiunti dalla tecnica; il controllo del rispetto degli standard, in particolare in materia di sicurezza e di salvaguardia ambientale, per quanto concerne la navigazione marittima, è del resto stato previsto dalla Convenzione di Montego Bay del 1982 sull'unificazione del diritto del mare (parte XII) come potere non soltanto dello Stato della bandiera, ma anche dello Stato costiero e dello Stato della struttura portuale od *off-shore* nella quale faccia scalo la nave, con una sostanziale evoluzione rispetto al principio della giurisdizione tendenzialmente esclusiva dello Stato della bandiera. Il principio è stato riaffermato ed esplicitato a livello comunitario con una serie di direttive che il Governo ha già provveduto a recepire o al cui recepimento si sta adoperando. Posso qui ricordare, fra le altre, nell'ambito del settore marittimo di cui mi occupo più direttamente:

- la direttiva 97/34/CE della Commissione, del 6 giugno 1997, che modifica la direttiva 93/75/CEE del Consiglio relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette ai porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti (attuato con d.m. 14 ottobre 1998);
- la direttiva 98/42/CE della Commissione, del 19 giugno 1998, che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano (controllo dello Stato di approdo);

- direttive 98/55/CE del Consiglio, del 17 luglio 1998, e 98/74/CE della Commissione, del 1° ottobre 1998, che modificano la direttiva 93/75/CEE relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti (attuate con il d.m. 22 aprile 1999);
- la direttiva 98/18/CE del Consiglio del 17 marzo 1998 relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.

Nel campo aeronautico, può farsi menzione quantomeno del recente decreto interministeriale (trasporti e navigazione ed ambiente) 29 ottobre 1999, con cui si è provveduto all'attuazione delle direttive del Consiglio CE 98/20 del 30 marzo 1998 e 99/28/CE del 21 aprile 1999 che modificano la direttiva 92/14 CEE sulla limitazione dell'utilizzazione degli aerei, disciplinata dall'allegato 16 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale, volume 1, parte II, capitolo 2, seconda edizione.

Tuttavia, nell'ottica del perseguimento della sicurezza e della salvaguardia ambientale nel trasporto, deve farsi particolare menzione dell'attenzione che il Governo, seguendo anche in ciò le indicazioni del Piano Nazionale dei Trasporti, sta dedicando al delicato problema del riequilibrio modale, in particolare attraverso una migliore distribuzione del trasporto di merci, che, attualmente, come è noto, è operato in grande misura attraverso traffico su gomma. Il Piano Nazionale dei Trasporti ha individuato l'esigenza della «riorganizzazione del trasporto merci, puntando sull'intermodalità e sulla logistica dell'autotrasporto».

Le nuove tecniche di trasporto combinato e sovrapposto, unitamente alla diffusione di navi veloci, consentono di disegnare uno scenario futuro in cui venga assegnato un ruolo più incisivo di quello odierno al trasporto marittimo di merci, arrivando così a realizzare il progetto delle autostrade del mare, sulle direttrici nord-sud del Tirreno e dell'Adriatico, assegnando al cabotaggio marittimo un ruolo complementare rispetto alle altre modalità di tra-

sporto. Naturalmente, il perseguimento di tali obiettivi implica un miglioramento, ed in alcuni casi, un recupero di efficienza delle infrastrutture del trasporto marittimo, ed in particolare dei porti; obiettivo questo, va avvertito, che non può essere risolto con interventi di mera facciata o con il moltiplicarsi indiscriminato del ricorso all'affidamento ad autorità portuali della gestione dell'infrastruttura, secondo un modello disegnato dalla legge n. 84 del 1994, e comunque giustificato, esclusivamente per quei porti di maggior traffico. Il che non significa peraltro che, accanto ad interventi volti a consentire il miglioramento materiale delle strutture e l'adozione delle nuove tecnologie di lavorazione e di scambio modale, non possa o non debba essere modificato anche il quadro normativo delle gestioni portuali, per quei porti che non siano sede di Autorità portuale, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 84 del 1994.

D'altra parte, nel settore dei trasporti si è avvertita l'esigenza di un adeguamento alle nuove possibilità tecniche anche rispetto ad altri obiettivi, fra cui, evidentemente, un rilievo particolare ha quello della efficienza dei servizi, nell'interesse tanto degli operatori che degli utenti del sistema dei trasporti.

Sotto questo profilo, le applicazioni forse più evidenti sono quelle che riguardano il campo dell'aviazione civile. Si pensi, in particolare, alle possibilità offerte in prospettiva, insieme al raggiungimento di maggiori standard di sicurezza, dall'adozione dei satelliti per l'assistenza al volo (*Global Navigation Satellite System*); si tratta evidentemente di un campo nel quale non è pensabile un'iniziativa unilaterale.

Il Governo segue con attenzione gli sviluppi nelle competenti sedi internazionali, per quanto concerne le garanzie sulla prestazione del servizio (tenuto conto che l'attuale generazione di rete satellitare per il rilevamento della posizione è sotto il controllo degli Stati Uniti d'America), ed ispira in proposito la propria azione ai principi della Dichiarazione di Rio, e della XXXII sessione dell'Assemblea generale dell'ICAO. Peraltro, il Governo incoraggia le iniziative a livello regionale e comunitario finalizzate

all'operatività di tali sistemi; può ricordarsi in particolare la partecipazione al sistema di implementazione del segnale EGNOS.

D'altra parte, positivi risultati nella gestione del traffico aereo sono stati raggiunti già con le nuove tecniche di gestione dei flussi di traffico aereo (ATFM, *Air Traffic Flow Management*), affidati ad EUROCONTROL, che hanno consentito di ridurre i tempi di attesa in volo dovuti alla congestione di traffico, con significativi risultati, oltre che per il rispetto degli orari dei servizi aerei, anche per quanto concerne il risparmio di combustibile e, conseguentemente, per la riduzione dell'impatto ambientale. Il Governo, peraltro, sta lavorando per la ratifica dei protocolli di Bruxelles del 1997 relativi agli strumenti su cui opera EUROCONTROL (Convenzione di Bruxelles del 1960 e successivi emendamenti), che consentiranno una maggior incisività dell'attività di assistenza al volo, per il raggiungimento dell'obiettivo del controllo *gate-to-gate*.

Sebbene meno noti, occorre dare atto anche dell'introduzione di sistemi di ausilio alla navigazione basati a terra che sono destinati ad operare in maniera analoga ai sistemi di assistenza alla navigazione aerea. L'attenzione del Governo è rivolta alla diffusione tanto dei sistemi PAC (*Port Approach Control*) che dei sistemi VTS<sup>1</sup> in generale (*Vessel Traffic System*), che potranno consentire di raggiungere obiettivi di maggior sicurezza della navigazione e di efficienza dei servizi di trasporto marittimo, con una serie di ulteriori benefici, non ultimi nel campo della tutela ambientale.

Un altro settore a mio avviso particolarmente interessante nel quale si sta manifestando l'evoluzione della tecnica, determinando l'esigenza di ripensare la normativa vigente, è quello della documentazione dei contratti di utilizzazione. Si sta diffondendo il ricorso ai mezzi telematici per la conclusione del contratto e/o per le prenotazioni. Ciò porta, evidentemente, a tutta una serie di problemi, in particolare allorché ad entrare in contatto con il fornitore dei servizi sia un utente non professionale, come spesso accade nel campo del trasporto di persone; si tratta, peraltro, di problemi la cui soluzione sembra dover essere ricercata

---

<sup>1</sup> Anche a Pozzallo è previsto un centro di controllo periferico per il Canale di Sicilia.

secondo le regole generali per la conclusione di contratti a distanza con il consumatore (mi riferisco alla direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 febbraio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, attuata con il decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, dal legislatore italiano, che peraltro aveva già in parte anticipato lo stesso legislatore comunitario equiparando i contratti conclusi a distanza ai contratti conclusi fuori dai locali commerciali, recependo la direttiva 85/577/CEE del Consiglio, del 20 dicembre 1985, con il decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50). In generale, deve darsi atto dei problemi legati alla forma scritta, sia pure *ad probationem*, che possa essere richiesta dalla legge per la conclusione di determinati contratti, come è, nel nostro codice della navigazione, per i contratti di locazione, noleggio e trasporto. Si tratta di vedere se e quanto al caso specifico siano riferibili le conclusioni a suo tempo raggiunte dalla dottrina e dalla giurisprudenza circa il ricorso ad altre tecniche di formazione della volontà contrattuale (si allude qui, in particolare, al telex), ma è problema a mio avviso di carattere generale, che trascende il campo dei trasporti, e sul quale non resta che attendere l'apporto degli studiosi. Ma, in materia di forma, restano anche gli ostacoli specifici previsti negli strumenti di diritto uniforme. Così, in materia di trasporto aereo, la Convenzione di Varsavia prevedeva la necessità che fosse rilasciato un documento di trasporto scritto (biglietto di passaggio per il trasporto di persone e *air waybill* per il trasporto di merci), a pena di decadenza del vettore dal beneficio della limitazione risarcitoria. Ma si tratta di questione in via di superamento. Il IV Protocollo di Montreal del 1975, entrato in vigore - come è noto - soltanto nel 1998, ha espressamente previsto la possibilità di ricorrere a documentazione del trasporto di merci su supporto non cartaceo. L'entrata in vigore della Convenzione di Montreal del 1999, alla quale il Governo sta lavorando, porterà ad analoga possibilità anche per il trasporto di persone per il quale, del resto, a prescindere dagli effetti degli accordi intervettoriali, anche a livello normativo, è già venuta meno per i vettori comunitari la possibilità di limitare la propria

responsabilità per morte e lesioni dei passeggeri, in base al regolamento comunitario 2027/1997.

Un ultimo settore, ma non ultimo per importanza, riguarda il controllo delle merci, dei containers, ai fini della prevenzione e della repressione dei traffici illegali via mare, settore che comincia a destare allarme, considerato il notevole incremento di tale via (il controllo sulla via aerea e terrestre risulta ad oggi abbastanza efficace). L'uso di nuove tecnologie, oggi in via di sperimentazione, applicate al settore, avrà sicuramente nel prossimo futuro uno sviluppo interessante. L'attuazione del Governo non può che seguire, per la dovuta attenzione e con le conseguenti scelte operative, quanto la tecnologia ci offrirà, senza penalizzazione dell'efficienza e dello snellimento delle operazioni portuali.

Presentando il nuovo Piano Generale dei Trasporti il Governo nazionale ha fatto la sua parte e si è riferito ad un Piano che tutti hanno definito moderno; noi lo abbiamo definito integrato e che affronta i nodi cruciali del sistema della mobilità del nostro Paese. Gli altri interventi non inclusi nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica sono di competenza delle Regioni, che devono approntare i piani regionali. La nostra Sicilia da questo punto di vista deve recuperare alla svelta un po' del tempo perduto. So che i funzionari lavorano su questo tema, ma come sempre succede, è la politica che arranca dopo l'impegno dei funzionari e delle persone competenti. È il caso di darsi tutti una mossa che, in qualche modo, ci faccia superare quell'atteggiamento che tante volte noi del Sud abbiamo e che è quello "dell'annacamento", che è il massimo di movimento senza spostamento. Noi dovremo ribaltare questo tipo di logica. Grazie della vostra attenzione.



## STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il Sottosegretario Occhipinti ed, in primo luogo, voglio fare gli auguri affinché la sua missione a Pozzallo possa aver successo, perché questo ci consentirebbe di raccogliere il grido di dolore che ci ha dato il Sindaco di Ispica quando è venuto a portare il saluto al Convegno, e ci ha chiesto di fare qualcosa per il porto di Pozzallo. Quindi, il suo successo sarà, di riflesso, anche il nostro successo, sebbene naturalmente noi non avremo alcun merito. Il senatore Occhipinti, oltre alla indicazione di tante iniziative normative e regolamentari, ha posto giustamente l'accento sul problema della tutela dell'ambiente. È il tema dello sviluppo sostenibile, perché l'innovazione tecnologica non deve compromettere le condizioni di vita generali, come queste ultime non devono essere da freno allo sviluppo – tema importante su cui si sono confrontati a Seattle gli opposti schieramenti – e, da questo punto di vista, è molto importante che il PGT sia stato firmato anche dal Ministro dell'Ambiente. Il che indica che esso rappresenta, pur nello sviluppo, il punto di incontro delle due tematiche, cioè lo sviluppo compatibile.

Cedo la parola all'ingegnere Coletta che ci illustrerà gli sviluppi tecnologici nel campo dei trasporti marittimi.